

An den Grossen Gemeinderat
(teilweise zuhanden der Volksabstimmung)

W i n t e r t h u r

Motion betreffend Schuldenbremse für eine nachhaltig gesunde Entwicklung der Stadtfinanzen – Umsetzungsvorlage (zuhanden der Volksabstimmung) und Kenntnisnahme der Finanzstrategie der Stadt Winterthur 2016-2030

Anträge:

1. **Umsetzung der Motion betreffend Schuldenbremse für eine nachhaltig gesunde Entwicklung der Stadtfinanzen** (zuhanden der Volksabstimmung)

Die Motion betreffend Schuldenbremse für eine nachhaltig gesunde Entwicklung der Stadtfinanzen wird mit einem 11. Nachtrag zur Gemeindeordnung vom 26. November 1989 wie folgt umgesetzt:

Dritter Teil: Der Grosse Gemeinderat

E. Haushaltssteuerung (neu)

§ 38^{bis} Eigenkapitalziel (neu)

Die Stadt Winterthur verfügt über ein angemessenes zweckfreies Eigenkapital.

§ 38^{ter} Budgetverfahren (neu)

¹Solange in der Jahresrechnung des Jahres vor der Budgetfestsetzung das zweckfreie Eigenkapital weniger als 20 Prozent des allgemeinen Verwaltungsvermögens beträgt, kann der Steuerfuss nur mit Zustimmung von mindestens zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder des Grossen Gemeinderats gültig beschlossen werden, wenn

- a) das Budget einen Aufwandüberschuss ausweist oder
- b) im Budget die Summe der Abschreibungen des allgemeinen Verwaltungsvermögens und des Ergebnisses der Erfolgsrechnung weniger als 105 Prozent der bereinigten Investitionsausgaben für das allgemeine Verwaltungsvermögen beträgt.

²Die bereinigten Investitionsausgaben ergeben sich aus den in der Investitionsplanung des Budgetjahres eingestellten Investitionen des allgemeinen Verwaltungsvermögens abzüglich einer vom Stadtrat festzulegenden Planungsreserve von maximal 20 Prozent.

³Im ersten Jahr nach Inkraftsetzung beträgt der Schwellenwert gemäss Absatz 1 Buchstabe b 100 Prozent und wird danach jährlich um ein Prozent bis zum Wert von 105 Prozent erhöht.

§ 38^{quater} Haushaltsgleichgewicht (neu)

¹Die Rechnung ist mittelfristig auszugleichen.

²Die Mittelfristigkeit umfasst den Zeitraum von acht Jahren und berechnet sich aufgrund der Ergebnisse der vier vergangenen Rechnungsjahre, des laufenden Jahres, des Budgetjahres und der darauf folgenden zwei Planjahre.

³Ausserordentliche Aufwände, namentlich für die Sanierung von Vorsorgeverpflichtungen oder im Zusammenhang mit Naturkatastrophen werden nicht in den mittelfristigen Ausgleich eingerechnet.

2. Kenntnisnahme der Finanzstrategie

Die Finanzstrategie 2016-2030 der Stadt Winterthur vom 15. Juni 2016 wird zur Kenntnis genommen.

Weisung:

1. Zusammenfassung

Der Grosse Gemeinderat hat die Motion «Schuldenbremse für eine nachhaltig gesunde Entwicklung der Stadtfinanzen» am 17. März 2014 erheblich erklärt und die Frist zur Umsetzung bis Ende Juni 2016 erstreckt. Mit dem vorliegenden Antrag unterbreitet der Stadtrat dem Parlament die Umsetzungsvorlage zuhanden der Volksabstimmung. Danach soll die Schuldenbremse in der Gemeindeordnung der Stadt Winterthur mit einem 11. Nachtrag verankert werden. Gleichzeitig wird dem Parlament auch die «Finanzstrategie 2016-2030 der Stadt Winterthur» zur Kenntnis gebracht, in welcher die Grundsätze für eine nachhaltige Finanzpolitik von Stadt- und Gemeinderat festgelegt sind.

2.1 Finanzielle Situation der Stadt Winterthur

Ursachen einer ungenügenden Deckung der Ausgaben

Für die Stadt Winterthur stellt es eine grosse Herausforderung dar, mit den ordentlichen Einnahmen die ordentlichen Ausgaben zu decken. Dies hat verschiedene Ursachen. Die Wesentlichsten davon sind:

- Ein starker Anstieg der Kosten von vorgeschriebenen («gebundenen») Ausgaben, jedoch ohne genügende Sicherstellung der entsprechenden Finanzierung durch die zuständige gesetzgebende Instanz (Bund / Kanton), speziell in den Bereichen Bildung und Soziales;
- Mängel beim Finanzausgleichsmechanismus, insbesondere ein zu tief bemessener Zentrumslastenausgleich ohne Dynamik ausser einer Anpassung an die Teuerung, welche in den letzten Jahren jedoch negativ war;
- Ein grosses Leistungsangebot, welches nicht periodisch auf Effektivität und Effizienz der Leistungserbringung überprüft wurde;
- Das zeitliche Auseinanderfallen von Beschluss neuer oder Ausbau bestehender Aufgaben und deren verbindlicher Finanzierung; es kann während elf Monaten «bestellt» werden, ohne dass im zwölften Monat die dafür notwendigen Mittel zur Verfügung gestellt werden.

Geringe Eigenkapitaldecke

Als finanzschwacher Gemeinde war es der Stadt Winterthur vor der Einführung des innerkantonalen Finanzausgleichs im Jahr 2012 nicht möglich, Eigenkapital zu äufnen, da sie jährlich auf den Steuerkraftausgleich angewiesen war. Steuerkraftausgleich konnte vom Kanton Zürich aber nur bezogen werden, wenn gleichzeitig 10 Prozent des Eigenkapitals abgebaut und zur Deckung des Aufwandes verwendet wurden.

Im Jahr 2013 verfügte die Stadt Winterthur über ein Eigenkapital von CHF 284 pro Kopf. Durch die Ertragsüberschüsse der letzten vier Jahre und die Aufwertungsgewinne im Zusammenhang mit der Einführung von HRM2 hat sich das zweckfreie Eigenkapital per Ende 2015 auf CHF 931 pro Person bzw. insgesamt auf CHF 102 Mio. erhöht.

Dennoch genügt die Höhe des Eigenkapitals der Stadt Winterthur nach wie vor nicht, um konjunkturelle Schwankungen auffangen zu können. Dem Aufbau und Erhalt von Eigenkapital ist darum grosse Bedeutung zuzumessen.

Hohe Verschuldung

Die Bevölkerung der Stadt Winterthur wuchs in den vergangenen zehn Jahren um rund 15 Prozent. Dieses Bevölkerungswachstum brachte und bringt weiterhin hohe Investitionen in die Infrastruktur mit sich. Das Investitionsvolumen im allgemeinen Verwaltungsvermögen stieg in der Folge von CHF 31,1 Mio. im Jahr 2005 auf CHF 65,8 Mio. im Jahr 2015. Da nicht sämtliche Neuinvestitionen durch Eigenmittel finanziert werden konnten und aufgrund der gesetzlich vorgeschriebenen Sanierung der Pensionskasse stieg die Verschuldung im allgemeinen Haushalt in den Jahren 2005 bis 2015 von CHF 317,5 Mio. auf CHF 733,8 Mio. bzw. von CHF 3'647 auf CHF 6'765 pro Kopf (vgl. Grafiken in Abschnitt 3.3).

Liegt die Verschuldung über CHF 5'000 pro Kopf, geht das Gemeindeamt des Kantons Zürich von einer sehr hohen Verschuldung aus.

Aktuell kann sich die Stadt zwar zu historisch tiefen Zinssätzen verschulden. Sämtliche Schulden müssen am Ende ihrer Laufzeit jedoch refinanziert werden, sei es durch Tilgung aus Überschüssen der Erfolgsrechnung oder aber durch eine Ablösung zum dannzumaligen Zinssatz.

Eine zu hohe Verschuldung schränkt den Handlungsspielraum der Stadt ein und geht zu Lasten der kommenden Generationen. Der Abbau der Nettoschuld muss deshalb ein wichtiges Ziel von Stadtrat und Parlament sein.

Ungenügender Zentrumslastenausgleich

Der im Finanzausgleichsgesetz in § 30 festgeschriebene Zentrumslastenausgleich für die Stadt Winterthur weist zwei grosse Mängel auf: Er ist zum einen in seiner Höhe von CHF 86 Mio. ungenügend, basiert zudem auf den Zahlen des Jahres 2005 und ist – mit Ausnahme der Anpassung an die Entwicklung des Landesindex der Konsumentenpreise – als statische Grösse definiert. Er ist somit nicht an Indikatoren gebunden, welche der Dynamik der Zentrumslasten Rechnung tragen; vielmehr hat die negative Teuerung der letzten Jahre bis zur Rechnung 2015 sogar zu einer Abnahme von CHF 1,5 Mio. geführt.

Seit dem Jahr 2005 weist die Stadt jedoch ein grosses Kostenwachstum insbesondere in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Soziallasten auf. In allen drei Bereichen können die Kosten durch die Stadt kaum beeinflusst werden, da sie auf übergeordneter Gesetzgebung beruhen. Insbesondere im Bereich der Soziallasten manifestiert sich zudem ein starkes Ungleichgewicht der Pro-Kopf-Belastung im Kanton. Es muss deshalb seitens Stadt- und Gemeinderat sowie der Vertreter der Stadt im Kantonsrat alles daran gesetzt werden, dass entweder die Höhe des Zentrumslastenausgleichs dem Kostenwachstum Rechnung trägt resp. realistischerweise, dass zumindest ausserhalb des Finanzausgleichsgesetzes eine faire Verteilung der

Soziallasten unter den Städten und Gemeinden erzielt werden kann. Dies bildet eine wesentliche Grundlage für eine nachhaltige Finanzpolitik, ohne dass eine markante Schmälerung der Standortattraktivität insbesondere auch hinsichtlich des Steuerfusses in Kauf genommen werden muss.

2.2 Lösungswege für eine nachhaltige Finanzpolitik

Um diesen finanziellen Herausforderungen zu begegnen, hat der Stadtrat die beiden Sanierungs-Projekte «effort 14+» und «Balance» verabschiedet. Im Rahmen dieser Sanierungsprogramme wurden die Leistungen der Stadt auf Effektivität und Effizienz überprüft und es konnte eine markante Entlastung des Finanzhaushaltes erreicht werden. Zwei wichtige Projektziele wurden jedoch noch nicht im gewünschten Umfang erreicht, nämlich

- die Schaffung der finanziellen Grundlagen für eine stabile Weiterentwicklung der Stadt;
- die Erarbeitung der finanziellen Voraussetzungen, damit die Stadt Winterthur Eigenkapital äufnen und die Verschuldung stabilisieren resp. abbauen kann.

Aus diesem Grund hat der Stadtrat parallel zu den beiden Sanierungsprogrammen eine Finanzstrategie erarbeitet und am 11. Juni 2014 vorläufig verabschiedet.

Sodann hat der Grosse Gemeinderat am 17. März 2014 die Motion betreffend Schuldenbremse für eine nachhaltig gesunde Entwicklung der Stadtfinanzen erheblich erklärt und damit ein klares Zeichen gesetzt, ebenfalls Verantwortung für eine nachhaltige Finanzpolitik zu übernehmen.

2.3 Rechtliche Rahmenbedingungen

Zeitgleich zur Erarbeitung der Finanzstrategie und der Umsetzungsarbeiten zur Motion Schuldenbremse wurde das neue Gemeindegesetz des Kantons Zürich (nGG) erarbeitet und vom Kantonsrat am 20. April 2015 verabschiedet. Die regierungsrätliche Vorlage enthielt für die Gemeinden verschiedene Haushaltssteuerungsinstrumente (Zinsbelastungsquote – Selbstfinanzierungsgrad; Eigenkapitalquote – Aufwandüberschuss), welche vom Kantonsrat jedoch überraschenderweise verworfen wurden. Eine Kann-Vorschrift, die kommunale Haushaltssteuerungsinstrumente ermöglicht hätte, wurde nicht ins neue Gemeindegesetz aufgenommen. Haushaltssteuerungsinstrumente werden somit abschliessend vom Kanton festgelegt. Die Gemeinden haben deshalb im Haushaltsrecht grundsätzlich keine Autonomie, und die demokratischen Rechte, welche Bund und Kanton gewähren, dürfen nicht eingeschränkt werden. Parlamentsgemeinden können jedoch ein Beschlussfassungs-Quorum des Parlaments vorsehen, das an Haushaltsführungsvorgaben gebunden ist. Mit Ausnahme einer Schuldenbremse, die über das Quorum funktioniert, haben die Gemeinden deshalb keine Autonomie, eigene Haushaltssteuerungsinstrumente einzuführen.

Nachdem der Kantonsrat die vom Regierungsrat vorgesehenen Haushaltssteuerungsinstrumente verworfen hatte, mussten sowohl die Finanzstrategie als auch die Umsetzungsvorlage zur Motion grundlegend überarbeitet werden, da diese Änderungen insbesondere dazu geführt haben, dass die gesetzliche Grundlage der ursprünglich vorgesehenen Sanktionsregeln nicht mehr gegeben war und in der Folge das Gemeindeamt die vorgeschlagene Ausgestaltung der Schuldenbremse als nicht (mehr) zulässig erachtete.

In § 92 nGG ist explizit der mittelfristige Ausgleich vorgesehen. Da dieser jedoch nur das bestehende Eigenkapital schützt und weder eine Verpflichtung zur Äufnung von Eigenkapital noch zur Stabilisierung bzw. zum Abbau von Schulden bewirkt, wird dieser für die Stadt Winterthur als nicht ausreichend bewertet. Deshalb unterbreitet der Stadtrat dem Grossen Gemeinderat mit dem vorliegenden Antrag eine Ergänzung der Gemeindeordnung, welche nicht nur die Verpflichtung zum mittelfristigen Ausgleich vorsieht, sondern darüber hinaus die Zielsetzung einer Mindestgrösse an Eigenkapital und den Weg festlegt, wie dieses Ziel erreicht werden kann.

3. Finanzstrategie 2016-2030

3.1 Vorbemerkungen

Nach der aufgrund der vom Kantonsrat vorgenommenen Änderungen im neuen Gemeindegesetz erfolgten Überarbeitung hat der Stadtrat die Finanzstrategie der Stadt Winterthur 2016-2030 am 15. Juni 2016 definitiv verabschiedet, so dass sie in der vorliegenden Fassung dem Parlament zur Kenntnis gebracht werden kann.

Die Finanzstrategie bildet die Grundlage für eine nachhaltige Finanzpolitik, welche nebst den drei qualitativen Zielen «Nachhaltige Finanzpolitik», «Angemessener Mitteleinsatz» und «Standortförderung» folgende vier quantitative Ziele zum Inhalt hat:

- Aufbau eines angemessenen zweckfreien Eigenkapitals;
- Stabilisierung bzw. Abbau der Verschuldung;
- Verbesserung der Steuereinnahmen;
- Erhöhung des Anteils der juristischen Personen am Gesamtsteuerertrag.

Mit der Finanzstrategie sollen zudem regulierende Instrumente eingeführt und durch sanktionierende Regeln deren Durchsetzbarkeit sichergestellt werden, so dass die Finanzierung von neuen Leistungen resp. der Kostenanstieg von bestehenden, insbesondere gebundenen Ausgaben, gewährleistet ist. Je strenger die Regeln ausgestaltet sind, desto wirkungsvoller sind die Instrumente und desto eher und besser wird die Nachhaltigkeit der Finanzpolitik erreicht. Die Einführung einer Finanzstrategie mit verbindlichen Regeln führt zwangsläufig zu einer Einschränkung des Handlungsspielraums der Exekutive und Legislative, welche jedoch den kommenden Generationen zugute kommt.

Die drei qualitativen sowie die beiden quantitativen Ziele «Verbesserung der Steuereinnahmen» und «Erhöhung des Anteils der juristischen Personen am Gesamtsteuerertrag» werden in der Finanzstrategie erläutert. Die nachfolgenden Ausführungen beschränken sich auf die beiden quantitativen Ziele «Äufnung des zweckfreien Eigenkapitals» und «Stabilisierung bzw. Abbau der Nettoschuld im allg. Haushalt», da diese die Grundlage für die Umsetzung der Motion «Schuldenbremse» bilden.

3.2 Quantitatives Ziel: Äufnung des zweckfreien Eigenkapitals

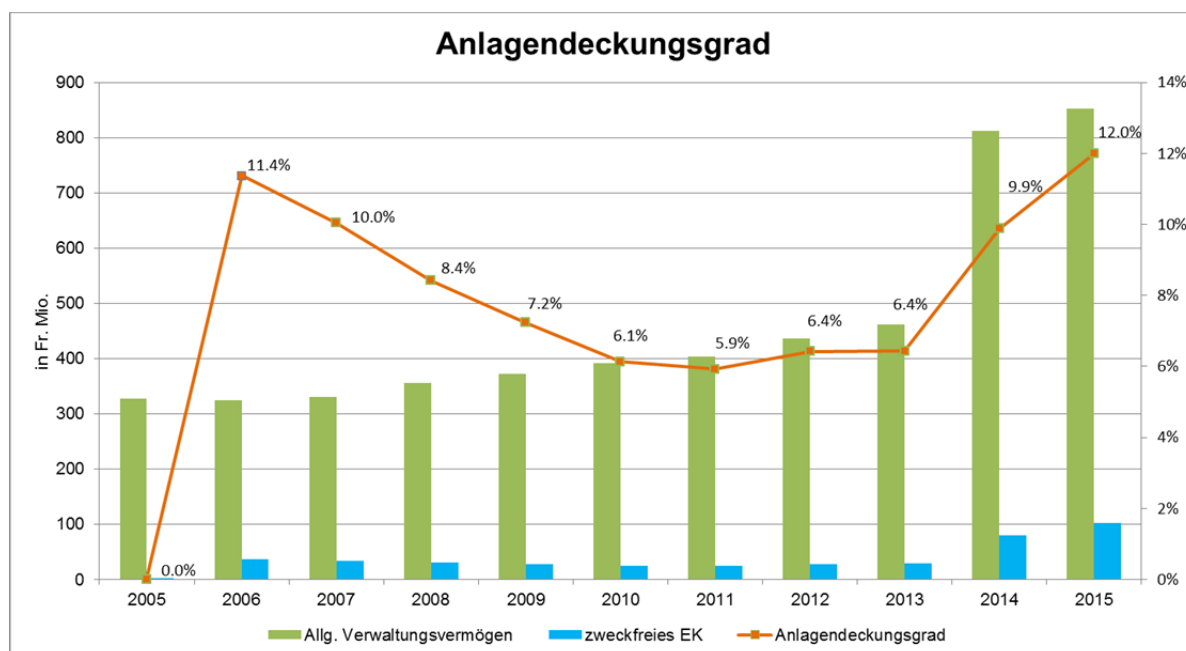
Das Eigenkapital ist eine Ausgleichsgrösse, welche die Differenz zwischen vorhandenem Vermögen und vorhandenen Schulden ausgleicht. Das Eigenkapital trägt das wirtschaftliche Risiko, indem es die Verluste aus der Jahresrechnung ausgleicht. Mit einem angemessenen Eigenkapital können konjunkturelle Defizite aufgefangen und der finanzielle Handlungsspielraum gesichert werden.

Als Messgrösse zur Überprüfung der Zielerreichung wird der Anlagendeckungsgrad eingesetzt. Der Anlagendeckungsgrad entspricht dem Verhältnis des zweckfreien Eigenkapitals zum allgemeinen Verwaltungsvermögen und gibt darüber Auskunft, inwieweit das allgemeine Verwaltungsvermögen durch das Eigenkapital gedeckt ist.

Das Eigenkapital im allgemeinen Haushalt wird als zweckfreies Eigenkapital bezeichnet und in den §§ 122 und 123 nGG definiert. Es berechnet sich gemäss Anhang 2 des Verordnungsentwurfs zum neuen Gemeindegesetz aus dem Konto «Reserven» und dem Konto «Bilanzüberschuss / Bilanzfehlbetrag».

Berechnung	$\text{Anlagendeckungsgrad} = \frac{\text{zweckfreies Eigenkapital}}{\text{allgemeines Verwaltungsvermögen}} * 100$ Zweckfreies EK wird im Anhang definiert.	
Zielgrößen	Kurzfristige Zielgrösse: (bis 2020)	14,0 %
	Mittelfristige Zielgrösse: (bis 2025)	17,0 %
	Langfristige Zielgrösse: (bis 2030)	20,0 %

Grafik: Entwicklung Anlagendeckungsgrad 2005-2015

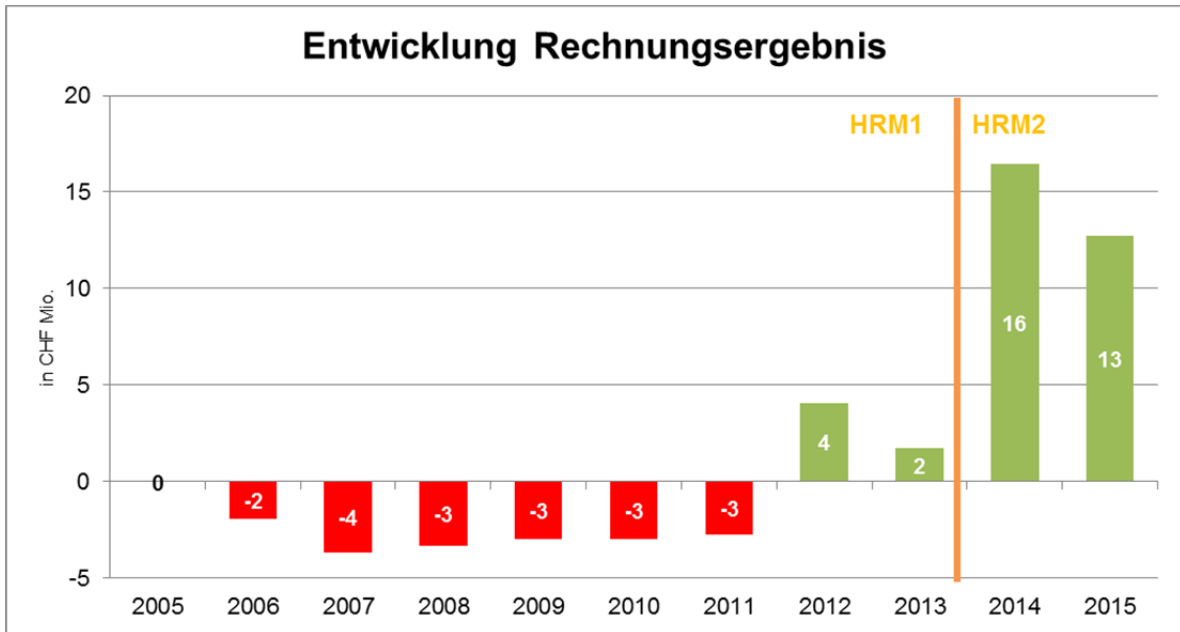


Anmerkung: Im Jahr 2005 betrug der Wert 0%, da die Stadt über praktisch kein Eigenkapital verfügte (CHF 866)

Steuerungsgrösse

Als Steuerungsgrösse dient das Ergebnis der Erfolgsrechnung. Dieses zeigt auf, wie die effektive Leistungserbringung der Stadt Winterthur wirtschaftlich abgeschlossen hat.

Grafik: Entwicklung Rechnungsergebnis 2005-2015

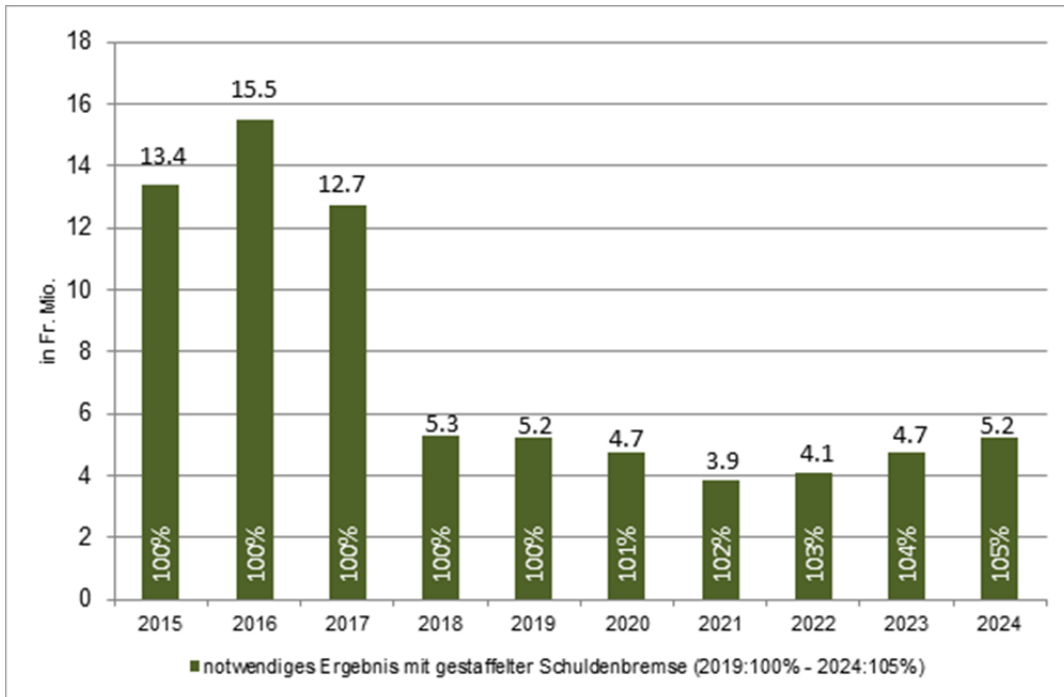


Anmerkung: Im Jahr 2005 wurde ein Ertragsüberschuss von CHF 866 erzielt.

Vorgaberegul

Als Vorgaberegul wird ein positives Ergebnis, d.h. ein Ertragsüberschuss vorgeschrieben.

Grafik: Notwendige Ertragsüberschüsse mit Schuldenbremse



Anmerkung: Die Berechnung der notwendigen Ertragsüberschüsse erfolgt aufgrund des vom Stadtrat festgelegten Investitionsplafonds für das allg. Verwaltungsvermögen von CHF 54 Mio.

Beurteilung der Zielgrösse und Kommentar

Der Anlagendeckungsgrad ist eine einfach zu berechnende Messgrösse und kann mit den Eigenmitteln einer Privatperson im Verhältnis zur Höhe der aufzunehmenden Hypothek verglichen werden. Eine Zielgrösse von 20 Prozent erscheint aufgrund der angespannten finanziellen Lage als angemessen. Selbstverständlich steht es den zuständigen Instanzen frei, das Eigenkapital über diese Zielgrösse hinaus zu äufnen, da dies einen positiven Effekt auf die Verschuldung der Stadt hat.

Zur Vereinfachung wird auf zusätzliche Steuerungsinstrumente wie beispielsweise eine Konkurrentregel verzichtet.

3.3 Quantitatives Ziel: Stabilisierung / Abbau der Nettoschuld im allg. Haushalt

Die Stadt Winterthur verpflichtet sich mit der Finanzstrategie zu einer nachhaltigen Finanzpolitik, die dafür sorgt, dass die Verschuldung der Stadt Winterthur die Erfüllung der staatlichen Aufgaben nicht beeinträchtigt. Die staatliche Handlungsfähigkeit soll nicht mit Passivzinsen und Schuldentilgung erheblich belastet sein.

Von einer Nettoschuld wird gesprochen, wenn das Finanzvermögen das anrechenbare Fremdkapital nicht zu decken vermag. Kurzfristig soll die Nettoschuld des allgemeinen Haushalts der Stadtverwaltung konstant bleiben. Mittel- bis langfristig ist die Stadt Winterthur bestrebt, ihre finanziellen Verhältnisse so zu verändern, dass die Nettoschuld im allgemeinen Haushalt sinkt.

Durch die Systematik der «Schuldenbremse» wird sichergestellt, dass die Verschuldung im allgemeinen Haushalt mindestens bis zur Erreichung des definierten Anlagendeckungsgrades abgebaut wird. Darüber hinaus obliegt es Stadtrat und Gemeinderat, einen weiteren Abbau auch ohne Sanktionsregel vorzunehmen.

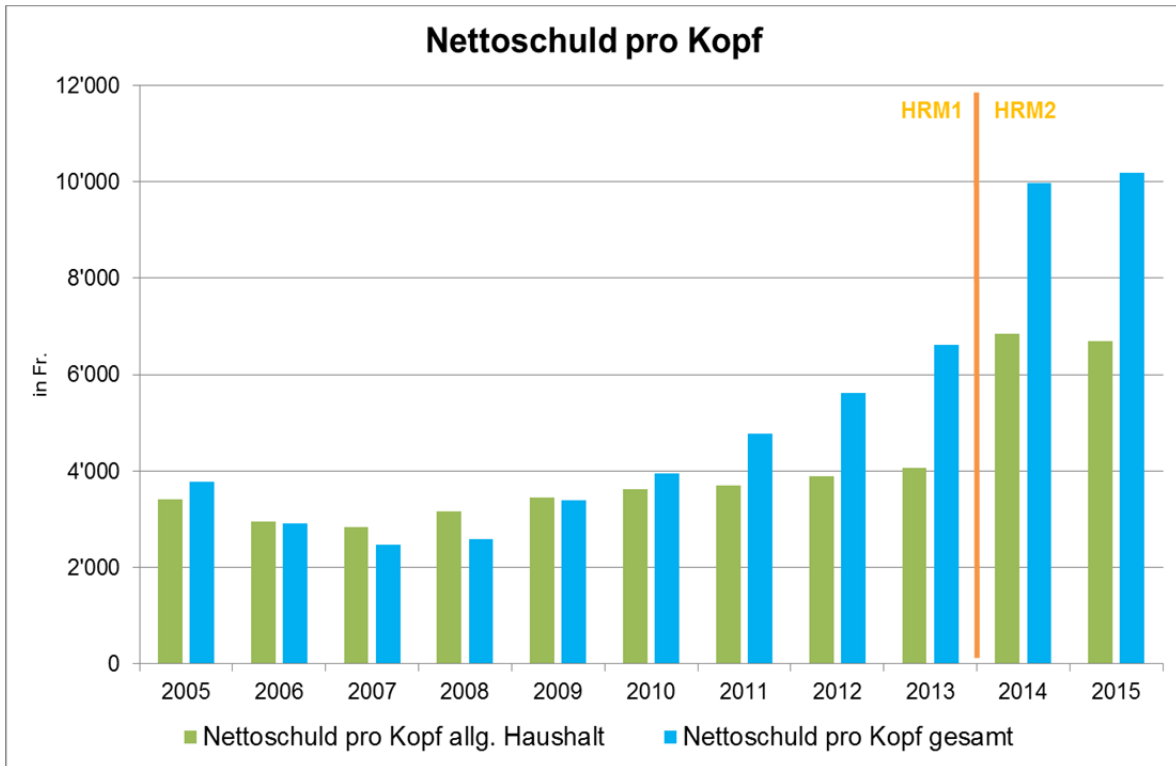
Definition der Nettoschuld des allg. Haushalts

Als Messgrösse wird die Nettoschuld im allgemeinen Haushalt pro Kopf definiert. Diese entspricht dem Fremdkapital des allgemeinen Haushalts abzüglich des Finanzvermögens geteilt durch die Anzahl Einwohnende gemäss zivilrechtlichem Wohnsitzbegriff¹.

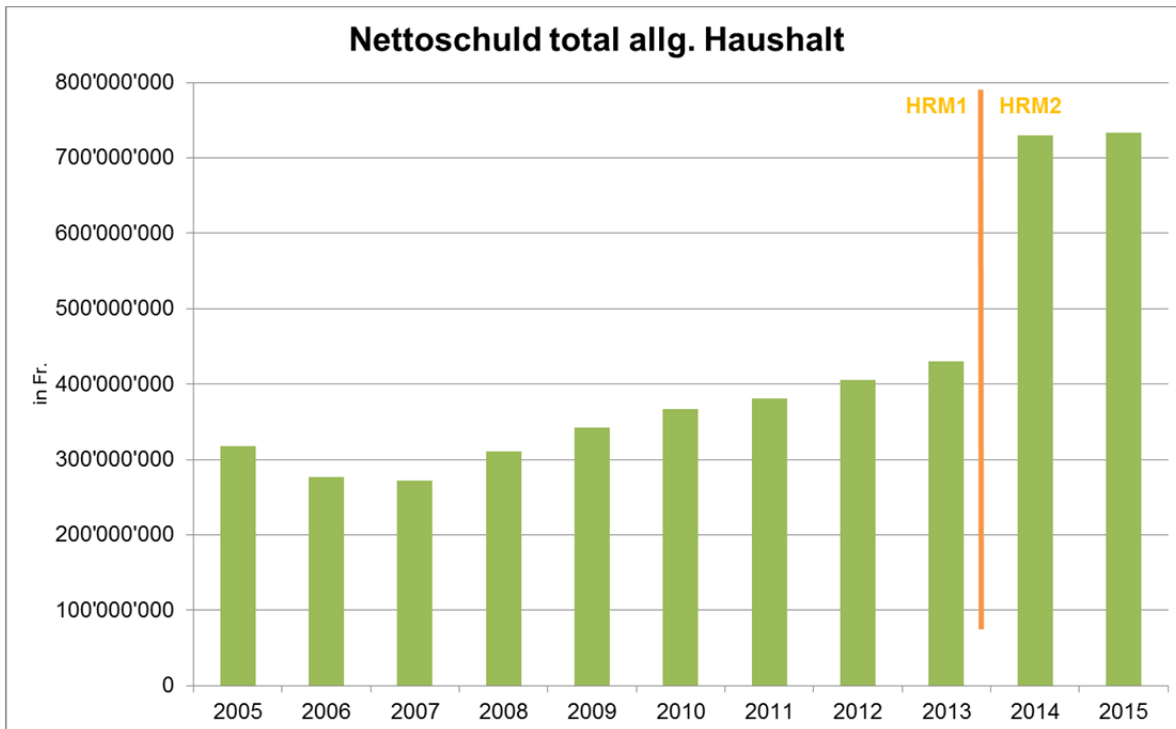
Berechnung	$\text{Nettoschuld allg. Haushalt pro Kopf} = \frac{\text{Fremdkapital allg. Haushalt} - \text{Finanzvermögen}}{\text{Einwohner (gemäss zivilrechtlichem Wohnsitzbegriff)}}$ <p>Fremdkapital allg. Haushalt wird im Anhang definiert.</p>	
Zielgrössen	Kurzfristige Zielgrösse: (bis 2020)	CHF 7'000 (Verschuldung allg. Haushalt) (Bandbreite: CHF 0)
	Mittelfristige Zielgrösse: (bis 2025)	CHF 6'500 (Verschuldung allg. Haushalt) (Bandbreite: CHF 6'250 bis CHF 6'750)
	Langfristige Zielgrösse: (bis 2030)	CHF 6'000 (Verschuldung allg. Haushalt) (Bandbreite: CHF 5'750 bis CHF 6'250)

¹ Art. 23 Abs. 1 ZGB: Der Wohnsitz befindet sich am Ort, wo sich eine Person mit der Absicht dauernden Verbleibens aufhält.

Grafik: Entwicklung Nettoschuld pro Kopf 2005-2015



Grafik: Entwicklung Nettoschuld allg. Haushalt total 2005-2015



Steuerungsgrösse

Als Steuerungsgrösse dient der Selbstfinanzierungsgrad der Investitionen ins allgemeine Verwaltungsvermögen. Dieser zeigt auf, in welchem Ausmass Neuinvestitionen durch Eigenmittel finanziert werden können.

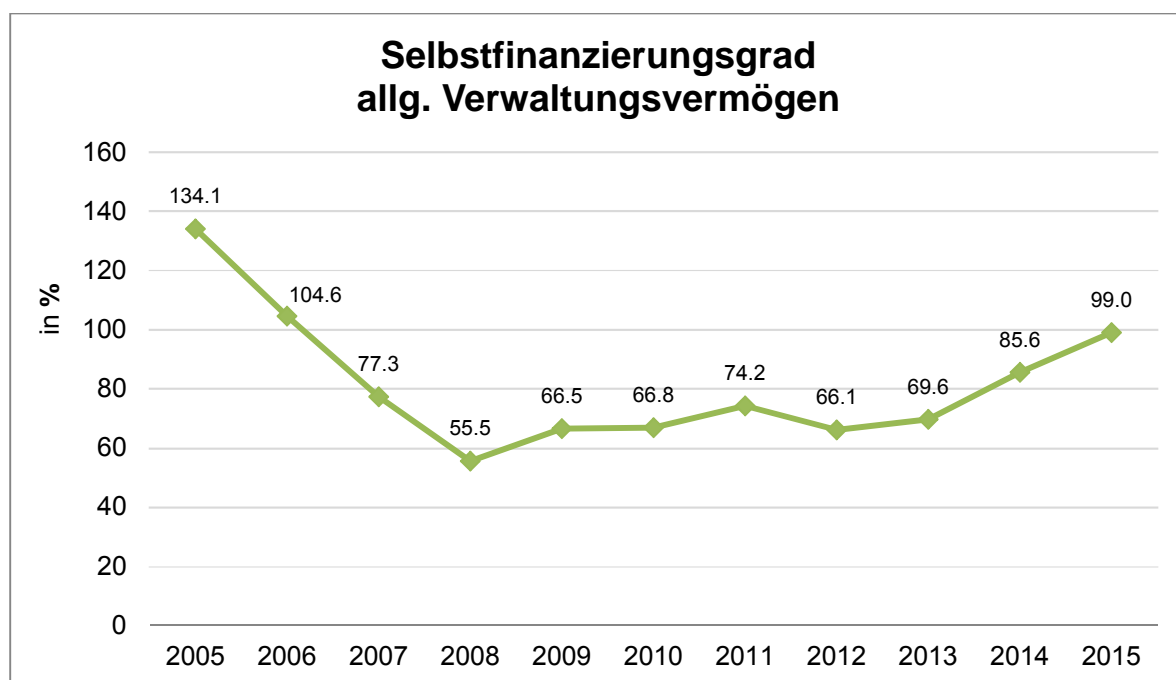
Berechnung	$\text{Selbstfinanzierungsgrad allg. Verwaltungsvermögen} = \frac{\text{Selbstfinanzierung allg. Verwaltungsvermögen}}{\text{Nettoinvestitionen ins allg. Verwaltungsvermögen}} * 100$ <p>Selbstfinanzierung und Nettoinvestitionen werden im Anhang definiert.</p>
-------------------	---

Vorgaberegeln

Als Vorgaberegeln wird die Höhe des Selbstfinanzierungsgrades der Investitionen ins allgemeine Verwaltungsvermögen vorgeschrieben.

Vorgabewerte	<p>Die Stadt Winterthur erreicht eine ihren finanziellen Verhältnissen entsprechende angemessene Selbstfinanzierung ihrer Investitionsvorhaben ins allgemeine Verwaltungsvermögen.</p> <p>Kurzfristige Zielgrösse: Selbstfinanzierung \geq 101 % (bis 2020)</p> <p>Mittelfristige Zielgrösse: Selbstfinanzierung \geq 105 % (bis 2025)</p> <p>Langfristige Zielgrösse: Selbstfinanzierung \geq 105 % (bis 2030)</p>
---------------------	---

Grafik: Entwicklung Selbstfinanzierungsgrad allg. Verwaltungsvermögen 2005-2015



Um die Zielgrösse zu erreichen, wird für die Legislatur 2014-2018 ein Investitionsplafond für das allgemeine Verwaltungsvermögen von CHF 54 Mio. definiert.

Beurteilung der Zielgrösse und Kommentar

Im Budget ist der Investitionsplafond des allgemeinen Verwaltungsvermögens einzuhalten. Mittel- bis langfristig ist es sinnvoll, einen Mehrjahresvergleich vorzunehmen, um Schwankungen zu berücksichtigen. Die Beurteilung soll analog des mittelfristigen Ausgleichs berechnet werden (Zeitraum von vier vergangenen Rechnungsjahren, des laufenden Jahres, des Budgetjahres und der darauf folgenden zwei Planjahre).

Für den Selbstfinanzierungsgrad gelten gemäss Gemeindeamt nach HRM2 folgende Richtwerte:

Werte < 0 %: sehr schlecht

Werte 0 - 50 %: ungenügend

Werte 50 - 80 %: schwach

Werte 80 - 100 %: gut

Werte > 100 %: sehr gut

3.4 Fazit

Die Zielgrössen der Finanzstrategie sind anspruchsvoll, sorgen jedoch dafür, dass von einer nachhaltigen Finanzpolitik nicht nur geredet, sondern diese auch tatsächlich umgesetzt wird. Die Beschränkung des Handlungsspielraums von Exekutive und Legislative ist zwar schmerzhaft, jedoch unumgänglich, wenn die Finanzierung von Leistungen langfristig sichergestellt werden soll. Dies bewirkt, dass die heutigen Entscheidsträger gegenüber künftigen Generationen Verantwortung übernehmen und ihnen keinen stetig wachsenden Schuldenberg hinterlassen.

4. Umsetzung Motion Schuldenbremse

4.1 Inhalt der Motion - Erheblicherklärung

Am 5. Dezember 2011 reichten Gemeinderätin Barbara Günthard-Maier namens der FDP-Fraktion sowie die Gemeinderäte Daniel Oswald namens der SVP-Fraktion, Michael Zeugin namens GLP-Fraktion und René Harlacher namens CVP-Fraktion mit 30 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern folgende Motion ein, welche vom Grossen Gemeinderat am 17. März 2014 erheblich erklärt wurde:

«Der Stadtrat wird gebeten, die Gemeindeordnung mit einer Schuldenbrems-Regelung zu ergänzen, die sicherstellt, dass die Stadt über einen Konjunkturzyklus hinweg nicht mehr ausgibt, als sie einnimmt. In schwierigen Jahren soll die Stadt Ausgabenüberschüsse budgetieren können, die aber über Reservenbildung in guten Jahren kompensiert werden, so dass mittelfristig ausgeglichene Budgets und Rechnungen entstehen. Zu berücksichtigen sind insbesondere folgende Faktoren:

- *Zielgrösse für die Bilanz: z.B. maximale Schulden oder minimales Eigenkapital*
- *Steuerungsgrösse für laufende Rechnung: Ausgaben richten sich nach Einnahmen*
- *Steuerungsinstrument "Vorgabenregel": Bindung Ausgaben- an Einnahmenhöhe, Regelung für Investitionen, institutioneller Mechanismus zur Überwachung der Einhaltung der Regel, Automatismus bei Nichteinhaltung*
- *Steuerungsinstrument "Konjunkturtaktor": Berücksichtigung der konjunkturellen Lage Winterthurs, mittelfristiger Ausgleich*
- *Abweichungs- und Kompensationsregel, beispielsweise für ausserordentliche Lagen wie Naturkatastrophe oder ähnliches; Regelung des Vorgehens, falls eine Differenz zwischen Budgetvorgabe und tatsächlichem Rechnungsabschluss besteht, beispielsweise Belastung oder Gutschrift auf Ausgleichskonto, negativer Saldo muss innert fünf Jahre abgebaut werden.*

Begründung

Ein verschuldeter Stadthaushalt stellt eine Belastung für die aktive und kommende Generation dar (Zinslast, Kompensation durch Steuererhöhungen oder Entlassungen etc.). Negative Auswirkungen von Staatshaushalten können derzeit in verschiedenen Ländern wie Griechenland, Italien, Spanien oder den USA beobachtet werden (Beeinträchtigung Kreditwürdigkeit, instabile Wirtschafts- und politische Lage usw.). Demgegenüber stehen die öffentlichen Haushalte der Schweiz sehr gut da. Seit der Einführung der Schuldenbremse beim Bund 2003 haben dessen chronische Defizite abgenommen. Entsprechend gross ist das Interesse an der Schuldenbremse. Zahlreiche Kantone wie Zürich, Bern, Luzern, Schwyz, St. Gallen oder Basel Stadt haben inzwischen eine Schuldenbremse eingeführt. Auch auf internationaler Ebene stösst der Mechanismus auf Interesse. Deutschland beispielsweise hat das Modell des Bundes weitgehend übernommen. Die Stadt Winterthur steht finanziell nicht gut da. Bei einer Bilanzsumme von 2 Milliarden Franken beträgt das Eigenkapital gerade 20 Millionen Franken, was einem Prozent entspricht. Mit dem neuen Finanzausgleich REFA bekommt die Stadt mehr Eigenständigkeit. Sie darf neu Reserven bilden und muss nicht mehr zwingend den Maximalsteuersatz erheben. Um die Chance des Neustarts gut zu packen, soll jetzt der an andern Orten bewährte Mechanismus der Schuldenbremse auch in Winterthur eingeführt werden, möglichst unter Berücksichtigung allfälliger spezifischer Winterthurer Anforderungen. Dies dient vor allem der kommenden Generation, für die wir so eine solide finanzielle Basis schaffen, welche ihr einen breiten Handlungsspielraum für eigene Projekte eröffnet.

Quellen: Finanzausgleichsgesetz, -Verordnung Bund, Artikel "Schuldenbremse"; "Schuldenbremsen in der Schweiz, Übersicht über die verschiedenen Modelle", Beilage 4 zur Botschaft 03.32»

Wie bereits erwähnt, hatten die vom Kantonsrat vorgenommenen Änderungen im neuen Gemeindegesetz zwangsläufig auch eine entsprechende Verzögerung in der Umsetzung der Motion zur Folge. Mit Beschluss vom 21. September 2015 hat der GGR deshalb die Frist für die Umsetzung der Motion bis 30. Juni 2016 erstreckt.

4.2 Vorbemerkungen

Der Auftrag des Parlaments zielt auf eine Verankerung der Schuldenbremse in der Gemeindeordnung der Stadt Winterthur (GO), welche insbesondere Aussagen zu Eigenkapital, Verschuldung und Investitionen enthalten soll. Nachdem jede Änderung der Gemeindeordnung vom Regierungsrat genehmigt und vom Gemeindeamt des Kantons Zürich einer Vorprüfung unterzogen werden muss, hat der Stadtrat die Abteilungen Gemeindefinanzen und Gemeindefinanz des Gemeindeamtes in die Umsetzungsarbeiten mit einbezogen. Der vorliegend beantragte 11. Nachtrag zur GO ist in der Vorprüfung des Gemeindeamtes genehmigt worden.

Die Vorgaben der Schuldenbremse betreffen lediglich den allgemeinen Gemeindehaushalt. Auf die Verankerung einer Schuldenbremse für die Eigenwirtschaftsbetriebe wird verzichtet, um die unterschiedliche Ausgangslage aufgrund ihrer unternehmerischen Tätigkeit zu berücksichtigen und diese nicht zu beschränken. Eine Schuldenbremse für die Eigenwirtschaftsbetriebe müsste sich aufgrund dessen auch an anderen Kriterien orientieren, als am Anlagendeckungsgrad.

4.3 Erläuterungen zum Gesetzestext

Dritter Teil: Der Grosse Gemeinderat - E. Haushaltssteuerung

Da die Vorgaben der Schuldenbremse das Budget und damit eine Kompetenz des Parlaments betreffen, soll der entsprechende Nachtrag der Gemeindeordnung im dritten Teil eingefügt werden. Vorgeschlagen wird ein neuer Abschnitt «E. Haushaltsteuerung». Dem entsprechend werden drei neue Paragraphen 38^{bis} ff. eingefügt.

§ 38^{bis} Eigenkapitalziel

In § 38^{bis} wird im Sinne einer Grundsatzklärung das hauptsächliche Ziel umschrieben, das mit der Schuldenbremse erreicht werden soll: die Äufnung und die Erhaltung eines angemessenen zweckfreien Eigenkapitals. Die Konkretisierung erfolgt in § 38^{ter} mit der Festsetzung eines Anlagendeckungsgrades von 20 Prozent.

§ 38^{ter} Budgetverfahren

Diese Bestimmung umschreibt die eigentliche Schuldenbremse: die Vorgabe einer Mindestgrösse für das zu erreichende Eigenkapitalziel, die Sanktionsregeln für die Budgetierung, wenn die Vorgabe nicht erfüllt wird und die Ausnahmeregel, d.h. unter welcher Voraussetzung von den Sanktionsregeln abgewichen werden kann.

Vorgabe: Angemessenes Eigenkapital / Anlagendeckungsgrad

Als Vorgabe für ein angemessenes zweckfreies Eigenkapital gilt das Verhältnis des zweckfreien Eigenkapitals zum allgemeinen Verwaltungsvermögen, d.h. der Anlagendeckungsgrad. Dieser Wert soll mindestens 20 Prozent betragen.

Das Eigenkapital (EK) im allgemeinen Haushalt wird als zweckfreies EK bezeichnet (vgl. §§ 122 und 123 nGG). Es berechnet sich gemäss Anhang 2 des Verordnungsentwurfs zum neuen Gemeindegesetz aus dem Konto «Reserven» und dem Konto «Bilanzüberschuss / Bilanzfehlbetrag» (vgl. Definition im Anhang).

Das allgemeine Verwaltungsvermögen der Stadt Winterthur setzt sich aus dem Verwaltungsvermögen der Produktgruppen des allgemeinen Haushalts zusammen (vgl. Rechnung Teil A, Anhang, «Anlagenspiegel Verwaltungsvermögen allgemeiner Haushalt»).^2

Berechnung des Anlagendeckungsgrades (Werte Rechnung 2015) :

Da die Produktgruppe Alterszentren seit 1. Januar 2016 als Eigenwirtschaftsbetrieb geführt wird, sind ihre Investitionen nicht mehr Teil des allgemeinen Verwaltungsvermögens, weshalb für die vorliegende Berechnung des Anlagendeckungsgrades auf der Basis der Rechnung 2015 deren Investitionen herausgerechnet wurden:

Zweckfreies EK:	CHF 102 Mio.
Allg. Verwaltungsvermögen (<u>ohne</u> VV Alterszentren):	CHF 749 Mio.
Anlagendeckungsgrad =	$\frac{102}{749} \times 100 = \underline{\underline{13.6\%}}$

² Da das allgemeine Verwaltungsvermögen im kantonalen Recht nicht definiert ist, muss eine entsprechende Definition in der Verordnung oder Vollzugsverordnung zum Finanzhaushalt der Stadt Winterthur erfolgen.

Sanktionsregeln:

Wird das Eigenkapitalziel, ein Anlagendeckungsgrad von 20 Prozent, in der Jahresrechnung unterschritten, sind beim nächsten Budget folgende Vorgaben kumulativ einzuhalten:

a) Kein Aufwandüberschuss

Es darf kein Aufwandüberschuss budgetiert werden.

b) Finanzierung der Investitionsausgaben

Die budgetierten Abschreibungen und das budgetierte Ergebnis der Erfolgsrechnung müssen mindestens 105 Prozent der bereinigten Investitionsausgaben in das allgemeine Verwaltungsvermögen betragen.

Übergangsbestimmung

Im ersten Jahr nach Inkraftsetzung beträgt der Schwellenwert 100 Prozent und erhöht sich danach jährlich um ein Prozent bis zum Wert von 105 Prozent.

Mit diesen beiden Sanktionsregeln wird sichergestellt, dass die Vorgaben der Schuldenbremse – die Verpflichtung zum Aufbau von Eigenkapital und zum Abbau der Verschuldung – erfüllt werden.

Da der Begriff der «bereinigten Investitionsausgaben» im kantonalen Recht nicht definiert ist, muss er in der Gemeindeordnung selber so umschrieben werden, dass die Anforderungen an die Gesetzesdelegation eingehalten werden. Dem entsprechend wird in § 38^{ter} Absatz 2 festgelegt, dass sich die bereinigten Investitionsausgaben aus den in der Investitionsplanung des Budgetjahres eingestellten Investitionen des allgemeinen Verwaltungsvermögens abzüglich einer vom Stadtrat festzulegenden Planungsreserve von maximal 20 Prozent ergeben.

Berechnungsbeispiel (Werte Budget 2016):

Investitionen ins allg. Verwaltungsvermögen, Planung	73,7 Mio.
./.. Planungsreserve von 20%	<u>14,7 Mio.</u>
= bereinigte Investitionsausgaben, 100%	59,0 Mio.
bereinigte Investitionsausgaben, Finanzierung zu 100%	59,0 Mio.
./.. Abschreibungen	<u>38,5 Mio.</u>
Notwendiger Ertragsüberschuss zur Einhaltung der Schuldenbremse	<u>20,5 Mio.</u>

Ausnahmeregel:

Quorum für die Verabschiedung von Budget und Steuerfuss

Werden bei Unterschreitung des Eigenkapitalziels die Sanktionsregeln für die Budgetierung nicht eingehalten, sind das Budget und der Steuerfuss von einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder des Grossen Gemeinderates zu verabschieden.

Mit der Quorumsregelung bei Unterschreitung des Eigenkapitalziels wird der enge Spielraum genutzt, welcher gemäss neuem Gemeindegesetz noch zur Verfügung steht, um finanzpolitische Ziele in der Gemeindeordnung zu verankern und gleichzeitig die Budgethoheit des Parlaments zu wahren.

Bemerkungen zur Quorumsregelung und zum «Notbudget»:

Sowohl nach geltendem Gemeindegesetz (§§ 122 und 134 GG) als auch nach neue Gemeindegesetz (§ 101 nGG) werden das Budget und der Steuerfuss mit zwei Beschlüssen festgesetzt.

Zu Lit. a: Ob das Budget zu einem Aufwandüberschuss führt, ergibt sich erst mit der Festsetzung des Steuerfusses. Wird das Budget mit einfachem Mehr beschlossen und anschliessend über einen Antrag betreffend Steuerfuss abgestimmt, der zu einem Aufwandüberschuss führen würde, muss der beantragte Steuerfuss mit einem Zweidrittels-Mehr angenommen werden. Kommt das Zweidrittels-Mehr zustande, ist der Steuerfuss gültig festgesetzt; auch wenn daraus ein Aufwandüberschuss resultiert, schadet dies der Gültigkeit von Budget und Steuerfuss nicht. Kommt das Zweidrittels-Mehr nicht zustande, gibt es keinen Steuerfuss, und ohne Steuerfuss ist auch das Budget nicht gültig.

Zu Lit. b: Auch das Ergebnis der Erfolgsrechnung steht erst mit der Festsetzung des Steuerfusses fest. Folglich ist auch erst mit der Festsetzung des Steuerfusses klar, wie hoch das Ausmass der Selbstfinanzierung bei den Investitionsausgaben ist. Ergibt die Festsetzung des Steuerfusses, dass die Vorgabe unterschritten wird, muss der Steuerfuss mit einem Zweidrittels-Mehr festgelegt werden. Kommt das Zweidrittels-Mehr zustande, ist der Steuerfuss trotz Verstosses gegen die Vorgabe gültig festgelegt. Kommt das Zweidrittels-Mehr nicht zustande, gibt es keinen gültigen Steuerfuss und ohne Steuerfuss ist auch das Budget nicht gültig.

Sowohl nach geltenden Gemeindegesetzes (§ 134 GG) als auch nach neuem Gemeindegesetz (§ 101 nGG) müssen das Budget und der Steuerfuss vor Beginn des Rechnungsjahrs festgesetzt werden. Sind diese Beschlüsse nicht rechtzeitig vollstreckbar, kommt es zu einem «Notbudget», das heisst, die Exekutive kann lediglich die für die Verwaltung «unerlässlichen Ausgaben» tätigen (§ 134 GG; § 101 Abs. 3 nGG). Es ist demnach unbestritten, dass der Verwaltungsbetrieb weitergeführt werden soll, wenn auch unter Einschränkungen. Unter einem «Notbudget» können somit keine neuen Ausgaben getätigt werden. Hingegen können alle Einnahmen erzielt werden, ausser den Steuereinnahmen des Budgetjahres. Diese sind abhängig vom Budgetbeschluss und der dazugehörenden Festsetzung des Steuerfusses. Aus dem Umstand, dass ohne Budget keine Steuern erhoben werden können, ergibt sich die zeitliche Dringlichkeit, da die Steuerrechnungen zwingend bis Mitte Mai erstellt werden müssen.

Die Gemeinden sind deshalb angehalten, die Aufsichtsbehörden unverzüglich über die Situation zu informieren, wenn ein Notbudget droht und es ist sofort ein Terminplan für die nächste Budgetberatung zu erstellen.

Gelingt es der Gemeinde nicht, rechtzeitig ein Budget zu beschliessen, legt nach geltendem Recht der Bezirksrat das Budget der Gemeinde fest. Nach neuem Gemeindegesetz obliegt es dem Regierungsrat, den Steuerfuss einer Gemeinde festzulegen, wenn dieser nicht bis Ende März beschlossen wird (§ 168 Abs. 2 lit. b nGG).

§ 38^{quater} Haushaltsgleichgewicht

Mittelfristiger Ausgleich der Rechnung

Wird das Eigenkapitalziel, ein Anlagendeckungsgrad von 20 Prozent, in der Jahresrechnung erreicht, ist das Budget so festzusetzen, dass der mittelfristige Ausgleich eingehalten wird.

Die Vorgabe eines mittelfristigen Ausgleichs der Erfolgsrechnung entspricht sinngemäss § 92 des neuen Gemeindegesetzes, welches voraussichtlich per 1.1.2018 in Kraft treten wird.

Gemäss Gemeindeamt muss «mittelfristig» von den Gemeinden selber definiert werden, sofern es dafür keine kantonale Regelung geben wird. Dies steht erst fest, wenn die Verordnung zum neuen Gemeindegesetz vom Regierungsrat erlassen und vom Kantonsrat genehmigt worden ist. Wird die Definition den Gemeinden überlassen, erachtet das Gemeindeamt eine Zeitspanne von vier bis acht Jahren als zweckmässig. Ebenfalls noch unklar sind allfällige Sanktionen, wenn der Ausgleich nicht eingehalten wird.

Als mittelfristiger Ausgleich wird für die Stadt Winterthur eine Zeitspanne von acht Jahren definiert. Sie umfasst die vergangenen vier Rechnungsjahre, das laufende Jahr, das Budgetjahr und die darauf folgenden zwei Planjahre. Mit dieser Festsetzung schafft die Stadt Winterthur Klarheit, was unter mittelfristig zu verstehen ist.

Die Ausnahmebestimmung in Absatz 3 entspricht mit Bezug auf die Sanierung von Vorsorgeverpflichtungen sinngemäss der kantonalen Bestimmung in der Finanzcontrollingverordnung (§ 3 Abs. 2 FCV). Eine Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen wird in der Motion zur Schuldenbremse vorgegeben. Mit dieser Bestimmung soll vermieden werden, dass in der Regel hohe Summen aufgrund ausserordentlicher Ereignisse in einer sehr kurzen Zeitspanne zu kompensieren wären, was unter Umständen zu starken Schwankungen beim Steuerfuss führen könnte.

5 Schlussbemerkungen

Mit der beantragten Ergänzung der Gemeindeordnung wird die Motion «Schuldenbremse für eine nachhaltig gesunde Entwicklung der Stadtfinanzen» umgesetzt. Es ist davon auszugehen, dass der Grosse Gemeinderat die Vorlage bis Ende 2016 beschliessen und die notwendige Volksabstimmung im Laufe des Jahres 2017 stattfinden wird. Wird die Vorlage vom Volk angenommen, kann der Nachtrag zur Gemeindeordnung per 1. Januar 2018 in Kraft treten und die Vorgaben der Schuldenbremse müssen somit erstmals für das Budget 2019 erfüllt werden.

Die Schuldenbremse beinhaltet bewusst nicht nur die Pflicht zum mittelfristigen Ausgleich, weil durch einen solchen zwar das Eigenkapital geschützt wird, jedoch keine durchsetzbare Verpflichtung zum Aufbau desselbigen und zur Stabilisierung resp. zum Abbau der Verschuldung sichergestellt wird; letzteres ist insbesondere deshalb von Bedeutung, weil unabhängig vom Erhalt resp. dem Aufbau von Eigenkapital durch einen Gewinn in der Erfolgsrechnung eine weitere Verschuldung nicht ausgeschlossen ist. Der Gesetzestext entspricht den Vorgaben der Motion, welche explizit Aussagen zu Eigenkapital, Verschuldung und Investitionen nennt. Entscheidend ist auch, dass nicht nur während des Jahres zusätzliche Ausgaben mit einer Quorumsregelung bewilligt werden müssen, wie dies andere Städte kennen, denn letztlich muss die Rechnung der von Januar bis November «bestellten» Leistungen im Dezember beglichen wird.

Die Finanzlage der Stadt wird im Wesentlichen durch die Höhe des Aufwandes und den Steuerfuss bestimmt. Beide sind mit Umsicht festzulegen, da ein einseitiger Fokus auf Aufwand- oder Ertragsseite der Erfolgsrechnung der Standortattraktivität einen erheblichen Schaden zufügen kann.

Die Berichterstattung im Grossen Gemeinderat ist der Vorsteherin des Departements Finanzen übertragen.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Simon

Anhang: Berechnungsformeln

Beilage: Finanzstrategie 2016-2030 vom 15. Juni 2016

Anhang: Berechnungsformeln

Zweckfreies Eigenkapital:

+ 294	Reserven
+ 299	Bilanzüberschuss / Fehlbetrag
=	zweckfreies Eigenkapital

Nettoschuld allg. Haushalt:

20	Fremdkapital allg. Haushalt ³
- 10	Finanzvermögen
=	Nettoschuld allg. Haushalt

Selbstfinanzierung allg. Verwaltungsvermögen:

	Ertragsüberschuss (+); Aufwandüberschuss (-) ER
+ 33	Abschreibungen allg. Verwaltungsvermögen
+ 364	Wertberichtigungen Darlehen allg. VV
+ 365	Wertberichtigungen Beteiligungen allg. VV
+ 366	Abschreibungen Investitionsbeiträge allg. VV
- 466	Auflösung passivierte Investitionsbeiträge allg. VV
+ 389	Einlagen in das zweckfreie Eigenkapital
- 489	Entnahmen aus dem zweckfreien Eigenkapital
- 4490	Aufwertungen allg. Verwaltungsvermögen
=	Selbstfinanzierung allg. Verwaltungsvermögen

Nettoinvestitionen allgemeines Verwaltungsvermögen:

	Bruttoinvestitionen allg. Verwaltungsvermögen
-	Investitionseinnahmen allg. Verwaltungsvermögen
=	Nettoinvestitionen allg. Verwaltungsvermögen

Bruttoinvestitionen (Investitionsausgaben) allg. Verwaltungsvermögen⁴:

+ 50	Sachanlagen
+ 51	Investitionen auf Rechnung Dritter
+ 52	Immaterielle Anlagen
+ 54	Darlehen
+ 55	Beteiligungen und Grundkapitalien
+ 56	Eigene Investitionsbeiträge
=	Bruttoinvestitionen allg. Verwaltungsvermögen

Investitionseinnahmen allg. Verwaltungsvermögen⁴:

+ 60	Übertragung von Sachanlagen allg. VV ins FV
+ 61	Rückerstattungen
+ 62	Abgang immaterielle Anlagen
+ 63	Investitionsbeiträge für eigenen Rechnung
+ 64	Rückzahlung von Darlehen
+ 65	Übertragung von Beteiligungen
+ 66	Rückzahlung eigener Investitionsbeiträge
=	Investitionseinnahmen allg. Verwaltungsvermögen

³ Fremdkapital allgemeiner Haushalt = Fremdkapital (20) minus passivierte Investitionsbeiträge (2068) minus Fremdkapital Eigenwirtschaftsbetriebe (Anlagevermögen Eigenwirtschaftsbetriebe minus zweckgebundenes Eigenkapital der Eigenwirtschaftsbetriebe).

⁴ Bei den aufgeführten Konti ist jeweils nur der Anteil des allg. Verwaltungsvermögens relevant.